

IX JORNADAS DE INVESTIGACIÓN

Centro de Investigaciones Geográficas - Departamento de Geografía

1 y 2 de Noviembre de 2007 – La Plata

ISSN 1850 – 0862

LA GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

¿EL MODELO CEAMSE CONTINÚA Y AMPLÍA SU ESCALA TERRITORIAL?

Lic. Víctor Hugo Vallejos

vhvalle@netverk.com.ar

Lic. Verónica Pohl Schnake

veropohls@yahoo.com.ar

Seminario Geografía de los Recursos Naturales y Política Ambiental.

Departamento de Geografía

FAHCE- UNLP

1- INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo nos planteamos en primer lugar, realizar un análisis de las implicancias territoriales que trae aparejada la sanción de la Ley Provincial 13.592/06 de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Provincia de Buenos Aires en relación al modelo histórico representado por la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), para luego delinear algunos ejes de discusión en torno a los Residuos Sólidos Urbanos (RSU) en el contexto de este nuevo marco legal.

La lectura de los principales aspectos de la Ley que diera origen a la CEAMSE 9.111/78 y de la reciente Ley Provincial 13.592/06, en paralelo con las cuestiones territoriales vinculadas a la problemática de los RSU nos permite extraer elementos para analizar a modo de hipótesis el nuevo marco legal como una continuidad del modelo histórico de la CEAMSE y ampliación de su escala territorial, en un contexto en el cual la misma encuentra hoy colmados sus sitios en el AMBA y con escasas posibilidades de crear nuevos centros, habida cuenta en parte a la gran resistencia que estos generan.

El trabajo se organiza en siete apartados, el presente de carácter introductorio, el segundo hace referencia a los principales aspectos vinculados a las cuestiones territoriales en la problemática de los RSU, en tanto el tercero se centra en el análisis de la normativa vigente en la Provincia de Buenos Aires previo a la sanción de la Ley 13.592/06, con particular énfasis en el modelo de la CEAMSE, el cuarto analiza los principales aspectos implicados en la reciente Ley 13.592/06 en paralelo con las cuestiones territoriales vinculadas a la problemática de los RSU, en el quinto y sexto se describen algunas experiencias en marcha a partir del nuevo marco legal y otras de antigua data; y por último se plantean algunos ejes que orientan la reflexión de la problemática a la luz del nuevo marco legal.

En la década del '70 la escasez de tierras para sitios de disposición final de los residuos urbanos aquejaba principalmente a la Capital Federal; en tanto hoy el modelo de la CEAMSE encuentra colmados sus sitios en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y con escasas posibilidades de crear nuevos centros, habida cuenta, en parte, a la gran resistencia que éstos generan. En este contexto, puede decirse a modo de hipótesis que el reciente marco legal sancionado en la provincia de Buenos Aires representa una continuidad del histórico modelo representado por la CEAMSE, de carácter autoritario y centralizado, y una ampliación de su escala territorial.

Las principales implicancias territoriales de la Ley 13.592/06, tales como: Programas de Gestión Integral de RSU, Polos Ambientales Provinciales, reducción de residuos, incorporación de trabajadores informales, acuerdos regionales, participación ciudadana, residuos como recurso - separación en origen y financiamiento; dan cuenta de la hipótesis enunciada. A partir de esta nueva Ley el Ejecutivo Provincial se reserva las principales decisiones, y más allá de las declaraciones del carácter integral del tratamiento de los residuos, el eje está puesto en los centros de disposición final de los mismos, implicando una ampliación del área que tradicionalmente abarcó la CEAMSE.

2- ALGUNAS CUESTIONES TERRITORIALES EN LA PROBLEMÁTICA DE LOS RSU

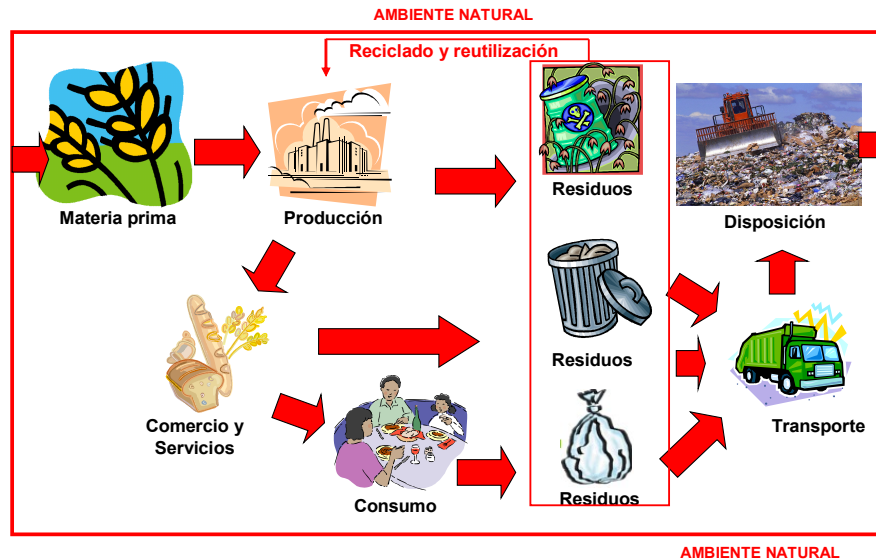
2.1 Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos

La gestión de RSU involucra el conjunto de vínculos sociales y técnicos establecidos entre actores sociales heterogéneos, incluida la administración gubernamental y que están dirigidos a incidir voluntariamente en el manejo de la generación, organización, control, fiscalización y evaluación de las distintas etapas del circuito de dichos residuos en una ciudad determinada.

Hablar de la gestión integral de residuos sólidos urbanos desde la visión del desarrollo sustentable obliga a contemplar no sólo las etapas del circuito material de los residuos, sino también incorporar necesariamente aspectos técnicos, económicos, legales e institucionales, sociales y ambientales.

Gráfico 1

Circuito de los RSU



2.2. El Problema de los Residuos Sólidos Urbanos

En el actual modelo de desarrollo, entre otras cuestiones, se privilegian formas de producción y consumo generadoras de grandes cantidades de residuos, constituyendo la gestión de los mismos un problema que se torna cada vez más relevante. No son ajenas a esta problemática, las protestas sociales, y la actitud de los niveles gubernamentales, donde el análisis suele centrarse principalmente en la búsqueda de un sitio de disposición final.

Los diferentes problemas del medio ambiente y desarrollo, están profundamente unidos por las características del desarrollo; pero esta unidad, no siempre es percibida ni por quienes sufren los problemas ambientales ni por quienes tienen la responsabilidad de generar soluciones. (Sejenovich y Panario, 1998, pág. 55).

La generación de residuos, por lo tanto, está ligado a los estilos de vida imperantes en cada lugar, región y características socio culturales de la población, en este sentido estudios realizados dan cuenta que en algunas áreas metropolitanas de América Latina, en algunas zonas y barrios, se pueden encontrar patrones de consumo y generación de residuos comparables a los de las ciudades de los países más desarrollados. El sistema productivo se orienta principalmente a estos sectores, estimulando que los bienes sean cambiados constantemente, menor durabilidad, empaque que contribuye a dar imagen, efecto cinemático – consumo en serie y sucesivo de otros bienes asociados -, son algunas de las principales características. El resultado de este proceso es, entre otras cuestiones, el incremento constante en la cantidad de residuos.

Al mismo tiempo, dicho sistema productivo genera más cantidad de residuos que de bienes de uso y consumo: según datos disponibles, en los países desarrollados por cada tn de residuos generados en los procesos de uso y consumo, previamente se han producido cinco tn de desperdicios en su fabricación y veinte tn de desechos en la extracción de las materias primas.

Considerando lo expresado anteriormente podemos abordar el tema del tratamiento de los RSU como parte de los *conflictos ambientales*, entendiendo a estos como problemas derivados de los complejos procesos sociales y políticos, en la transformación y adaptación de la naturaleza que realiza la sociedad y, que no son sino parte de su manifestación concreta en realidades específicas.

En este sentido al observar la evolución de la cantidad de residuos recibidos por la CEAMSE, vemos altibajos que dan cuenta principalmente de la situación económica del país y las reducciones que resultan de los procesos de reciclado que se incrementan notablemente a partir del 2001.

Tabla I

RECOLECCIÓN DE RESIDUOS. Tonelaje municipal y privado de residuos recibidos por el CEAMSE

AÑO	TOTAL Tn
1998	3.472.122
1999	3.520.759
2000	3.531.169
2001	3.482.404
2002	2.895.359
2003	2.881.343
2004	3.062.506
2005	3.284.514
2006	3.449.060

Fuente: elaboración propia en base a las publicaciones del Boletín Estadístico de la Dirección Provincial de Estadísticas. Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires, según información remitida por la CEAMSE.

Respecto a la producción de residuos per cápita la misma aumentó considerablemente en los últimos años. Según datos de la CEAMSE para la Ciudad de Buenos Aires, en 1991 la producción diaria era de 0.87 kg/hab, en tanto que para el 2001 asciende a 1.04 kg/hab. Sólo la acción de los cartoneros evita que este crecimiento sea un problema aún mayor.

Las cifras per cápita mencionadas varían si consideramos exclusivamente los residuos domiciliarios, es decir generados en los hogares y recolectados en horario nocturno, o bien si se incluyen los provenientes del barrido, esto es: limpieza de calles y avenidas, tanto en forma mecánica como manual, y los otros modos referidos a todos los residuos que normalmente recoge un municipio y que no está contemplados en los rubros anteriores, como ser grandes generadores comerciales, limpieza de bocas de tormenta, poda clandestina, etc.

Tabla II

Producción de RSU per cápita – Ciudad de Buenos Aires - Enero 2001

Origen	Kg / hab / día
Domiciliario	0.900
Barrido	0.228
Otros	0.565
TOTAL	1.693

Fuente: elaboración propia según información publicada por la CEAMSE sobre la base de estudios realizados en Buenos Aires.

Considerando la generación per cápita de residuos domiciliarios, en los últimos años el incremento en Buenos Aires ha sido superior al 20 %, ya que para el año 2001 ésta representaba 0.900 Kg/hab en tanto que en el 2005/06 se eleva a 1,10 kg/hab de residuos por día.

También la cantidad de residuos varía según el nivel socio-económico, en este caso ilustrado a partir de los datos de barrios porteños.

Tabla III

Producción de residuos per cápita en la ciudad de Buenos Aires

Enero 2001

Residencial	Residuos kg/hab/día
Bajo	0,840
Medio	1,070
Alto.	1,190

Fuente: elaboración propia según información publicada por la CEAMSE sobre la base de estudios realizados en Buenos Aires.

Según estudios más recientes de la Facultad de Ingeniería de la UBA, correspondiente a los años 2005/06 los sectores altos, medios y medios bajos de la sociedad fueron los que aumentaron su producción de residuos. Inversamente en los grupos sociales más bajos, los residuos disminuyeron desde el 2001 en un 8%. Estimándose que para dicho periodo una persona de clase alta arrojaba hasta 1,3 kilo de basura por día, mientras que uno de clase baja apenas se aproxima a los 500 gramos

2.3. Composición de los Residuos Domiciliarios

Entre los aspectos a tener en cuenta en la gestión de los RSU la composición de los mismos es fundamental al momento de considerar alternativas y está en estrecha relación con las formas de producir y consumir. Sus variaciones a lo largo del tiempo y los niveles socio – económicos, dan cuenta de la organización socio territorial, ya que inciden factores estrechamente ligados a las tendencias en la industria, avances tecnológicos y a las actividades de un área y los hábitos relacionados con las características demográficas y socioeconómicas de la población.

Gráfico 2



Con relación a los volúmenes y composición de los residuos, aspectos tales como el porcentaje de residuos orgánicos, tipos y niveles de bacterias, poder calorífico de los materiales, elementos potencialmente compostables, residuos reciclables, constituyen características importantes para evaluar alternativas y modificaciones en la gestión de los residuos. Asimismo además de considerar los aspectos antes mencionados, correspondiente según cada modalidad, se debe tener en cuenta en todas las alternativas de tratamiento -, como ser conversión térmica (incineración), conversión biológica (composting), reciclado - la concentración de metales pesados y porcentaje de compuestos con características de peligrosidad, tales como inflamabilidad, corrosividad, reactividad, toxicidad y patogenicidad, las cuales influyen en la factibilidad técnico – económica de introducir alternativas y modificaciones por los riesgos que entrañan. Esto torna fundamental la separación en origen de los residuos domésticos peligrosos para su recolección diferenciada.

Entre los datos con los que se cuenta existe un trabajo publicado por la CEAMSE referido a la ciudad de Buenos Aires sobre la base de estudios realizados en los años 1991 y 2001.

Tabla IV

Cuadro comparativo de Composición de Residuos Domiciliarios – Ciudad BS AS

COMPOSICION	1991	2001
Residuos Orgánicos	57	38
Residuos Inorgánicos	2	8
Vidrios	6	5
Plásticos	14,4	18
Papel	17,4	24
Metales	3,1	3
Pañales descartables	--	3
Especiales	--	1

Fuente: elaboración propia según información publicada por la CEAMSE sobre la base de estudios realizados en Buenos Aires.

En algunos aspectos también se cuenta con datos del 2005/06 de la Facultad de Ingeniería de la UBA: en la evolución de la composición de los residuos se observa un descenso en el porcentaje correspondiente a los desechos orgánicos, en gran medida relacionado con las nuevas modalidades de comidas acompañadas de envoltorios, ya sea de plásticos o papel, grupo en el cual se verifica un importante incremento en las cantidades, no sólo en peso sino también en los volúmenes, ya que se registran más desechos con menor peso por unidad de envases y packaging cada vez más livianos. La reducción de los vidrios se vincula a los procesos industriales de productos para el consumo que implicaron el reemplazo por envases plásticos, los cuales han experimentado un crecimiento exponencial. En 1972 los plásticos ocupaban apenas el 3% de la basura, mientras que en el 2005/06 representan un 16 %. Respecto a los papeles y cartones también aumentan, pero su evolución no incide en el relleno sanitario ya que su crecimiento es atenuado por la recuperación que hacen los “cartoneros”. Situación similar se registra respecto a los vidrios, vinculado particularmente a las bebidas alcohólicas., especialmente envases de vino, espumantes y cerveza, las cuales representan el 63% del vidrio que se arroja a las bolsas de residuos. En tanto los metales se mantienen casi en los mismos valores.

El rubro inorgánico, también se ha incrementado, esto se explica con el mencionado modelo de producción que privilegia entre otros aspectos el reemplazo de productos antes que su reparación, generando así residuos por ejemplo de electrodomésticos, computadoras, celulares, equipos de audio, etc. El rubro pañales y apósitos descartables también se incrementó notablemente debido a la reducción de sus costos y consiguiente masificación del consumo.

En un estudio del Instituto de Ingeniería Sanitaria, trabajo realizado en convenio con el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires durante el año 2001, se destaca respecto a la composición química un alto contenido de humedad en los residuos, cercano al 50 %; en cuanto al valor calorífico promedio, este se elevó de 1530 Kcal/kg en 1991 a 2240 Kcal/kg en el 2001, relacionado con la mayor cantidad relativa de papel y plástico en la composición actual.

Entre otros ítems señalados en dicho estudio, teniendo en cuenta alternativas en la gestión, se mencionan 1- elevado porcentaje de bacterias coliformes de origen fecal, aspecto a tener en cuenta en estrategias que impliquen la reducción en la frecuencia de recolección y/o disposición provisoria, 2- 86 % de los RSU son potencialmente incinerables, aunque se requiere evaluar la presencia de materiales pesados 3- 64% de los componentes, son susceptibles de conversión biológica, aunque con concentraciones elevadas de metales pesados 4- más de un 30% de los componentes son posibles de reciclar, aunque el estudio del 2005/06 arribó a cifras mucho menores, cercanas al 20 %, y 5- el 2% del total de los

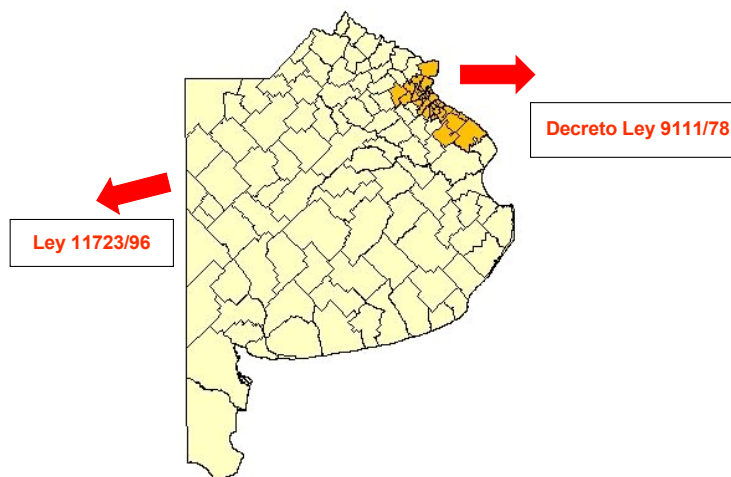
RSU contienen determinados compuestos con características de peligrosidad, ya sea inflamabilidad, corrosividad, reactividad, toxicidad y patogenicidad.

3. NORMATIVA VIGENTE EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES PREVIA A LA SANCIÓN DE LA LEY 13.592/06

Con anterioridad a la sanción de la Ley Integral de RSU, se distinguen dos situaciones en la provincia de Buenos Aires: la Ley 11.723/96 en los municipios del interior y el Decreto Ley 9.111/78 en el AMBA y algunos partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Gráfico 3

MARCO LEGAL GESTIÓN DE RSU previo a la sanción de la Ley 13.592/06



3.1. La Gestión de RSU en el Interior de La Provincia: Ley 11.723/96

La Ley 11.723/96 crea dentro de la Secretaría de Política Ambiental (SPA), la Dirección de Saneamiento Urbano. En su Art. 65 señala "...la gestión de todo residuo que no esté incluido en las categorías de residuo especial, patogénico y radioactivo, será de incumbencia y responsabilidad municipal"

El Art. 66 otorga a la gestión municipal las incumbencias para el manejo de los residuos, tendientes a la minimización en su generación, la recuperación de materia y/o energía, la evaluación ambiental de la gestión sobre los mismos, la clasificación en las fuentes de

generación y la evaluación de impacto ambiental, previa localización de sitios para disposición final.

3.2. La Gestión en el AMBA: Decreto Ley 9.111/78

El Decreto Ley 9.111/78 es el marco que regula la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado. Inicialmente denominada Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado.

3.2.1. La CEAMSE: su origen

La problemática de la gestión de RSU en el AMBA comienza a evidenciarse con mayor agudeza a partir de los años '70, particularmente en el ámbito de la Capital Federal, por la falta de tierras para la disposición final.

En ese contexto mediante el Decreto Ley de 18.782/77 se aprueba el convenio entre la Provincia de Buenos Aires y Capital Federal; luego, mediante el Decreto Ley 8981/78 se crea una Sociedad del Estado de carácter inter-jurisdiccional, entre la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, perteneciendo su capital social a ambos por partes iguales. Su máxima autoridad está representada por un directorio nombrado por los socios. Se conforma así un organismo de coordinación para la disposición de los residuos de la zona metropolitana bajo la modalidad de relleno sanitario. Finalmente el Decreto Ley 9.111/78 reglamenta su funcionamiento, constituyendo actualmente la norma vigente. En dicho decreto se establece el área de cobertura, el método de disposición final y ubica geográficamente los lugares de tratamiento.

3.2.2. La CEAMSE y el nivel local de gobierno

Desde sus inicios la CEAMSE implicó una modalidad impuesta desde un nivel superior de gobierno, sin la participación de los municipios. Incluso quedó excluida la propia Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires.

Es así que el nivel local no tiene lugar en el proceso, ni participa en las decisiones que toma este organismo, incluidas las que se refieren a la elección de los sitios de disposición final y destino de las tierras recuperadas

3.2.3. La CEAMSE: escala territorial

Tradicionalmente el área comprendida por la CEAMSE se extendía en el AMBA, no obstante los municipios que involucra se han ido incrementando, incluyendo algunos de la RMBA.

Actualmente comprende Capital Federal, Luján, Escobar, General Rodríguez, Vicente López, San Isidro, Pilar, San Fernando, Tigre, San Miguel, José C. Paz, Malvinas Argentinas, General San Martín, Tres de Febrero, Morón, Ituzaingó, Hurlingham, Merlo, Moreno, La Matanza, Esteban Echeverría, Ezeiza, Almirante Brown, Lomas de Zamora,

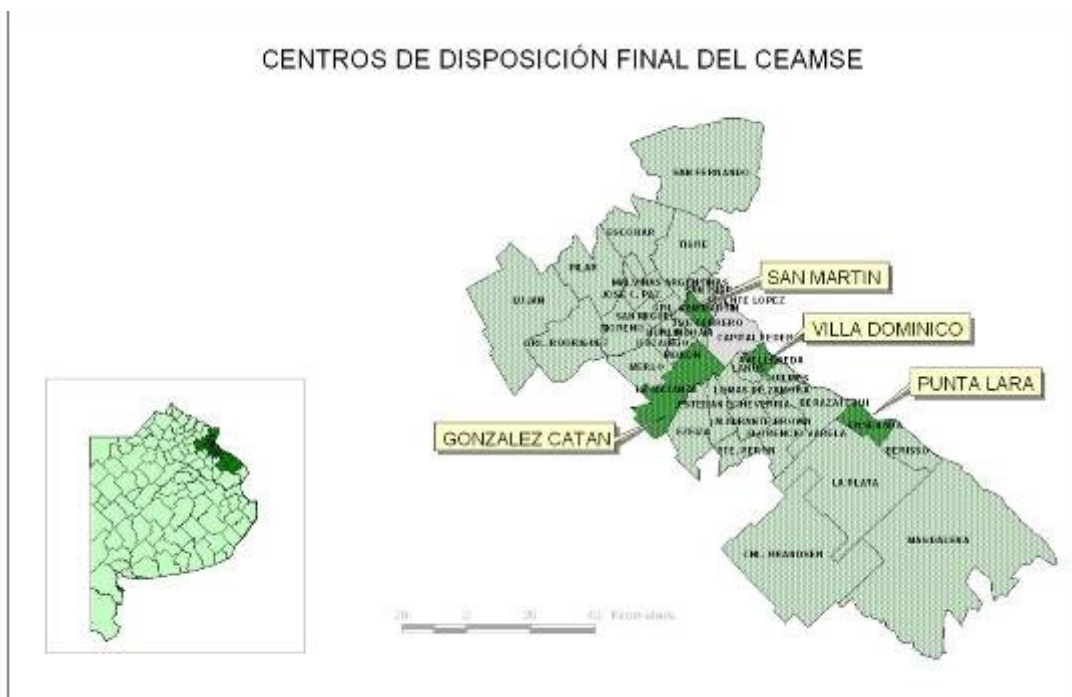
Quilmes, Avellaneda, Lanús, Florencio Varela, Berazategui, Presidente Perón, Brandsen, Magdalena, Berisso, Ensenada y La Plata.

3.2.4. La CEAMSE: Centros de disposición final

La CEAMSE cuenta actualmente con cuatro centros de disposición final: San Martín, Gonzalez Catán, Punta Lara y Villa Domínico. En enero de 2004 se cerró el de Villa Domínico, momento a partir del cual los tres restantes empezaron a no dar abasto. Se calcula que actualmente llegan 9.500 toneladas de basura por día a la planta Norte, 1.000 a la de Punta Lara y 2.000 a la de González Catán. Para fines del 2007 está previsto el cierre de estos dos últimos, sólo quedará uno en el Camino del Buen Ayre, con una proyección de vida útil, si no se habilita otro, de apenas cinco años.

En vistas de los cierres proyectados, la CEAMSE realizó a fines del año 2006 un llamado a licitación para construir cuatro nuevos rellenos sanitarios, la cual quedó desierta tras varias protestas vecinales. Entre los planes de la CEAMSE se halla la idea de armar cuatro rellenos que recibirían cada uno 3.000 toneladas al día. La licitación obligaba a instalarlos a 150 kilómetros de centros urbanos. Por la superpoblación del GBA, todas las opciones que se especulaban se vinculaban a municipios fuera de él, como Cañuelas, Las Flores, General Paz o Alberti, las cuales fueron resistidas por sus pobladores.

Gráfico 4



3.2.5. La CEAMSE: sus limitaciones

A casi 30 años de su creación, la CEAMSE evidencia cada vez más sus limitaciones y efectos ambientales. Las protestas vecinales, a partir de diversas modalidades, representan quizás la forma más evidente en la que se manifiestan las mismas.

PROTESTAS CONTRA LA CEAMSE



El Centro de disposición final de VILLA DOMINICO dejó de funcionar el 31 de enero de 2004. Recibió aproximadamente 48 millones de tn de residuos provenientes de Capital Federal y los municipios de Berazategui, Avellaneda, Quilmes, Almirante Brown, Florencio Varela, Lanús y Lomas de Zamora. Con doscientas diez has y doce metros de altura, es el basural más grande del país, inicialmente estaba previsto que no superaría los cuatro metros de altitud.

En sus proximidades se ubica el complejo habitacional “Las Torres de Wilde”, donde se conformó el movimiento denominado “Madres de las Torres”, a raíz de los casos de leucemia y otras enfermedades, especialmente en niños, que relacionaban con la cercanía al centro de disposición final.

El relleno sanitario de PUNTA LARA comenzó a operar en 1982, está ubicado a 5 km del centro de las ciudades de Ensenada y La Plata, a 3 km de la planta urbanizada de Punta Lara y a 1 km de Villa del Plata; tiene una superficie de alrededor de 120 has. Fue creado para recibir los residuos de La Plata, Berisso y Ensenada, pero más tarde se sumaron los distritos de Brandsen y Magdalena. Desde principio de 2004, cuando se cerró el de Villa Dominico, también comenzó a recibir los residuos de Florencio Varela y Berazategui. En principio se anunció que en el plazo de un año se iba a derivar a otro sitio los deshechos provenientes de estos partidos del Área Metropolitana, que exceden los 20 km de distancia al relleno, pero ello no sucedió; el mismo sigue recibiendo esa carga que representa unas 300 toneladas diarias. Se estima que la cantidad de basura extra ya superó holgadamente

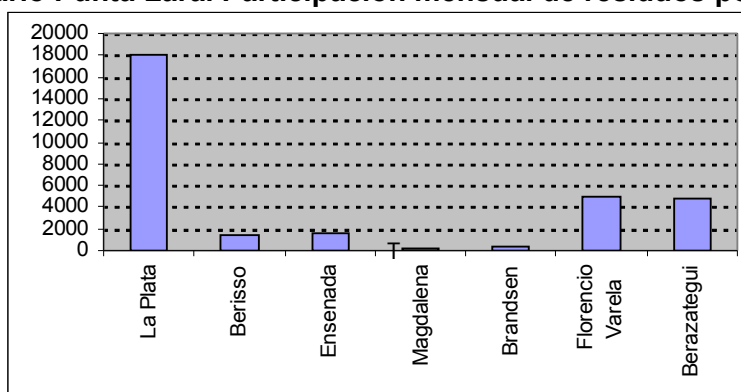
las 300 mil tn, volumen que se traduce en un cambio del paisaje y de la calidad ambiental. En tres años se formaron lomas de unos 20 metros de altura de acumulación de residuos, acompañadas por un olor persistentemente y desagradable, lo que ha dado lugar a la denominación “sierras de Punta Lara”.

Desde su ampliación a partir del cierre del Centro de Villa Domínico, las protestas sociales han sido numerosas, implicando cortes de ruta, manifestaciones frente a la Casa de Gobierno, presentaciones judiciales, campañas comunitarias y en los medios masivos de comunicación, entre otras. Los vecinos de la zona han denunciado la violación de normas municipales, provinciales y federales y que el relleno a su vez utiliza nuevas áreas no permitidas.

En Punta Lara se reciben hoy 31.223 tn mensuales de residuos sólidos urbanos. El 58% proviene del partido de La Plata. Otro 31% lo aportan Berazategui y Florencio Varela.

Gráfico 6

Relleno Sanitario Punta Lara. Participación mensual de residuos por municipio.



Un fallo reciente de la Suprema Corte de Justicia ha establecido su cierre definitivo a partir del 31 de diciembre de 2007, y el actual Gobierno de la Provincia de Buenos Aires anunció que se va a respetar la decisión judicial.

3.2.6. Principales disposiciones del Decreto - Ley 9.111/78

El mencionado Decreto Ley establece la modalidad a utilizar para el tratamiento de los residuos provenientes de los Partidos comprendidos en dicha norma. Y afirma que “la disposición final de los residuos se efectuará exclusivamente por el sistema de relleno sanitario”, a la que considera el método mundialmente más utilizado, un “sistema seguro y eficaz que se lleva a cabo mediante la aplicación de técnicas de ingeniería sanitaria ambientalmente adecuadas, a través del empleo de los controles necesarios para evitar la

contaminación del suelo y las napas de agua, sin causar perjuicio al medio ambiente y sin originar molestias o peligros para la salud y seguridad pública”.

La CEAMSE es quien establece los lugares habilitados para recibir los desechos provenientes de los respectivos municipios, que se ubicarán dentro de una distancia máxima de veinte kilómetros fuera de los límites del Partido en el cual son recolectados. Cuando la precitada empresa comunique a los municipios la habilitación de terrenos para el relleno sanitario de los residuos, éstos estarán obligados a arrojar allí toda la basura que se recolecte en los mismos.

Al respecto observamos que mientras en países de Europa, Estados Unidos y Canadá desde los años ochentas fueron cerrados paulatinamente los rellenos sanitarios, creando reglamentaciones más rígida pero consecuentemente eficiente, nuestros pasos van en sentido contrario.

También el Decreto Ley 9.111/78 prohíbe los depósitos de basura y/o de elementos recuperados de la misma, sea en espacios abiertos o cerrados o en otros ámbitos, la realización de cualquier tipo de tareas de recuperación de residuos, y también la acción denominada de “cirujeo”. Consecuentemente todo los residuos sólidos urbanos, sin clasificación ni discriminación, son arrojados y enterrados en los rellenos sanitarios. Y ello da la magnitud de la gran acumulación que se ha dado, del potencial peligro de contaminación y de la pérdida de recursos susceptibles de ser recuperados y reciclados.

4. LEY DE GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANO 13.592/06

La Ley 13.592 tiene como objeto fijar los procedimientos de gestión de los residuos sólidos urbanos en el ámbito de la provincia de Buenos Aires. Es concordante con las normas establecidas en la Ley Nacional N° 25.916 de “Presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de residuos domiciliarios”.

A partir de la sanción de esta Ley Provincial, los municipios comprendidos en el Decreto Ley 9111/78, es decir los que integran la CEAMSE, tienen un plazo para optar si continúan o no bajo su dependencia.

La Ley 13.592/06 exige a los municipios la elaboración y puesta en marcha de un Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, plazo que venciera el pasado 20 de junio de 2007 y crea la figura denominada Polos Ambientales Provinciales. Ambos aspectos se desarrollan en los apartados 4.2.1 y 4.2.2 respectivamente.

4.1. Principales definiciones contempladas en la Ley 13.592/06

La referida Ley en su art. 2° define algunos conceptos básicos tales como Residuos Sólidos Urbanos y Gestión Integral.

Residuos Sólidos Urbanos: Son aquellos elementos, objetos o sustancias generados y desechados producto de actividades realizadas en los núcleos urbanos y rurales, comprendiendo aquellos cuyo origen sea doméstico, comercial, institucional, asistencial e industrial no especial asimilable a los residuos domiciliarios.

Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos: Conjunto de operaciones que tienen por objeto dar a los residuos producidos en una zona, el destino y tratamiento adecuado, de una manera ambientalmente sustentable, técnica y económicamente factible y socialmente aceptable.

La gestión integral comprende las siguientes etapas: generación, disposición inicial, recolección, transporte, almacenamiento, planta de transferencia, tratamiento y/o procesamiento y disposición final.

4.2. Principales implicancias territoriales de la Ley 13.592/06

Entre las principales implicancias territoriales de la referida Ley, se reconocen: Programas de Gestión Integral de RSU, los Polos Ambientales Provinciales, la reducción de residuos, incorporación de trabajadores informales, acuerdos regionales, la participación ciudadana, los residuos como recurso - separación en origen, y el financiamiento. A continuación se detallan cada uno de estos aspectos.

4.2.1. Programas de Gestión Integral de RSU

Los Programas de Gestión Integral de RSU constituyen proyectos a ser desarrollados por los municipios según lineamientos, evaluación y aprobación de la Secretaría de Política Ambiental, incluidos los que continúen en la CEAMSE. La Ley en su art. 7° del Capítulo III pauta los contenidos mínimos. Asimismo los municipios incluirán en este Programa un sitio de disposición final en su jurisdicción o teniendo en cuenta acuerdos regionales propiciados por la Provincia

4.2.2. Polos Ambientales Provinciales

Los Polos Ambientales representan sitios de disposición final conformados directamente por la Provincia, a través de su Ejecutivo, para aquellos casos del AMBA donde no se pueda dar cumplimiento respecto a los sitios aptos de disposición final, y en los cuales el municipio participará del control de gestión, tal como se expresa en el art. 12°. En la misma norma se contempla una compensación para aquellas jurisdicciones receptoras de los Polos Ambientales, fijada con participación del Ejecutivo Municipal. No obstante ante las movilizaciones de los vecinos¹ que no quieren que sus distritos reciban los residuos de la

¹ Entre otros municipios se han movilizado vecinos de Brandsen, Alberti, General Paz, Lezama, Castelli, Rojas, General Belgrano, Saladillo y Roque Pérez

CEAMSE la Legislatura Provincial realizó este año una corrección a la reciente ley precisamente en los arts referidos a la conformación de los Polos Ambientales, entre los puntos discutidos se halla la localización de los Polos Ambientales Provinciales”, los cuales serán “arbitrariamente designados” sin el consenso de los ciudadanos ni de las autoridades distritales, y con un “único criterio de aptitud o ineptitud” basado en la distancia respecto de los pozos o reservas acuíferas destinadas a uso doméstico o industrial, según quedó plasmado en la ley que se aprobó en la Legislatura y promulgó el Ejecutivo en diciembre de 2006. Esto ha derivado en una postergación de la aplicación de estos arts. por 240 días.

4.2.3. Reducción en la generación de residuos

Si bien el art. 5º plantea la disminución de la generación, reducción del volumen y la cantidad total de los residuos que se producen o disponen según metas progresivas; estas últimas, expresadas en el art. 6º del Capítulo II, sólo hacen referencia a la reducción de la cantidad de residuos cuyo destino es la disposición final, esto es no se contempla la disminución desde el propio proceso productivo. El sistema de información que establece tampoco contempla esta disminución desde dicha etapa, asimismo las líneas de investigación a promover están orientadas al desarrollo de tecnologías de reciclado y reutilización

4.2.4. Acuerdos Regionales

La normativa establece que la Provincia promoverá acuerdos para formular planes y programas regionales para la gestión de residuos en cualquiera de sus etapas, aprovechando las economías de escalas y avanzando en mecanismos de regionalización provincial.

4.2.5. Incorporación de trabajadores informales

Se hace expresa referencia a la incorporación de los trabajadores informales en “acciones que contemplen la asimilación de los circuitos informales de recolección y clasificación de residuos”, sin mencionar su incorporación en otras etapas más rentable del circuito económico.

4.2.6. Participación ciudadana

En diversos artículos de la Ley se hace mención a la participación ciudadana en las distintas etapas del proceso, aunque es explícita sólo en educación y concientización relacionada con la separación en origen y reciclado de los residuos.

El Ejecutivo Provincial se reserva el poder de decisión con respecto a los Programas, Polos Ambientales, seguimiento, control, sanciones y multas.

4.2.7. Los residuos como recursos: separación en origen

Existe expresa referencia a los residuos como recurso valorizados a través de los procesos de reciclado y reutilización. Se introduce entre las metas la separación en origen con carácter obligatorio al menos en dos fracciones.

4.2.8. Financiamiento

Se crea un Fondo para la protección y restauración ambiental conformado por las partidas anuales asignadas por la Ley de Presupuestos y la recaudación a través de las multas por infracciones a la presente Ley e ingresos por acciones judiciales de reparación o recomposición al ambiente.

5. Algunas experiencias en marcha en el marco de la Ley 13.592/06

5.1. Relacionadas con los Polos Ambientales Provinciales

Los vecinos de Brandsen rechazan la llegada de residuos de otros distritos y propusieron que la comuna tratara su propia basura y dejara de depositarlos en la CEAMSE. Incluso, el Concejo Deliberante se pronunció en principio en el mismo sentido.

Municipios como General Belgrano, con localidades pequeñas, como Gorchs, a distancia relativamente cercana de la RMBA, se han anticipado a raíz de las movilizaciones de los ciudadanos y sancionaron la Ordenanza 64/04, que prohíbe el ingreso de residuos provenientes de otros Distritos.

5.2. Relacionadas con los Programas de Gestión Integral de RSU

La Secretaría de Política Ambiental creó la Unidad de Coordinación de Programas de Residuos Sólidos Urbanos e Industriales, la cual mediante la disposición 01/03/07 establece la Guía Formulario para el “Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos”, la cual debe ser completada por cada municipio a partir de su situación actual y proyectada en el tratamiento de los residuos, no pudiendo ser los plazos para su instrumentación superiores a un año luego de su aprobación. A partir de ese momento se prohibirá la gestión de residuos que no cumpla con las disposiciones de la Ley 13.592 y la Ley Nacional N° 25.916.

El 20 de Junio próximo pasado, venció el plazo fijado por la ley, para que los municipios presenten sus proyectos de tratamiento de residuos. Cada municipio debe contemplar: separación en origen, recolección domiciliaria, valorización, tratamiento, transporte, transferencia y disposición final, de acuerdo a su realidad, al número de habitantes y las toneladas de residuos que generan. Más del 50% de los Partidos bonaerense presentaron sus proyectos y otros están en vía de hacerlo.

Si bien ya existían con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 13.592 municipios que contaban con plantas de tratamiento, plantas de reciclado, relleno sanitario o celda sanitaria², varios distritos a partir del reciente encuadre legal comenzaron a realizar los trámites para habilitar algunas de dichas modalidades³.

Con anterioridad a la nueva ley, se destacan algunos proyectos concretos para el tratamiento más integral de los residuos, entre los cuales se reconocen Rauch, Tapalqué, y Benito Juárez.

5.3. Relacionadas con la conformación de acuerdos regionales

La normativa vigente promueve la realización de iniciativas regionales para garantizar la ecuación de costos que demanda la puesta en marcha de la Ley. En este sentido se están realizando acuerdos para conformar Consorcios de Municipios, entre estos, General Lavalle y Partido de la Costa; General Madariaga con Pinamar y Villa Gessel; Cañuelas con Las Heras; Ramallo con San Pedro y Baradero, entre otros.

5.4. Relacionadas con la integración de los trabajadores informales

5.4.1. Cooperativa de ex – cartoneros en San Miguel del Monte

Según informa la SPA en San Miguel del Monte la planta de tratamiento de residuos inaugurada recientemente es controlada por el Municipio y manejada por una cooperativa de trabajadores, integrada por ex cartoneros

5.4.2. Cooperativa Reciclando Sueños de Aldo Bonzi

En el Partido de La Matanza, en la localidad de Aldo Bonzi, la Cooperativa Reciclando Sueños, a través de un programa de recolección diferenciada de RSU reduce aproximadamente en un 10 % los residuos domiciliarios generados en dicha localidad. El modelo implementado por esta cooperativa, según informa la Secretaría de Política Ambiental, es el que seguirá el Municipio para la separación en origen.

5.4.3. Cooperativa Por un Futuro Mejor de La Plata

En La Plata se inauguró una planta de tratamiento de RSU, contando entre sus instalaciones con una cinta transportadora para la selección del material y un compactador para el

² Según define la SPA la Celda es un predio más pequeño que un relleno y que posee impermeabilización

³ Entre los municipios que presentaron estudios de impacto ambiental para habilitar planta de reciclado y relleno sanitario se encuentran Guaminí, Carlos Casares, Dolores, Lobos, Roque Pérez, Maipú, San Miguel Del Monte, Las Flores, Puán Salto, Suipacha y Coronel Dorrego. En tanto iniciaron acciones para abrir plantas de reciclado los distritos de Ayacucho, Ranchos, Coronel Suárez. Mientras que Mar del Plata tiene aprobado el proyecto para la construcción de la planta de tratamiento y la remediación del basural. Carmen de Areco, Henderson y Lincoln también gestionan la habilitación de sus respectivas plantas de tratamiento de residuos. Por otro lado Olavarría, Chivilcoy, Bragado, Pergamino, Balcarce y Bahía Blanca, Ramallo, San Pedro y Baradero comenzaron los trámites para la habilitación de rellenos sanitarios existentes o por construir.

6. Algunas experiencias anteriores a la sanción del reciente marco legal

La Cooperativa de recolectores Nuevo Rumbo de Lomas de Zamora, constituye una cooperativa que inició sus actividades en el a fines de los años '90. A lo largo del tiempo, ha logrado integrar las distintas etapas del circuito material de los residuos, superando así los eslabones de recolección y separación, incluyendo algunos de los rentables, como el reciclado de distintos residuos, particularmente el vidrio les ha posibilitado poner en marcha una cristalería.

Integración de las distintas etapas del circuito de los residuos en la Cooperativa de Recolectores Nuevo Rumbo de Lomas de Zamora



6.2. Cooperativa Común Unión de Recuperadores Argentinos (C.U.R.A.).

18

Cooperativa adhiere, promueve y defiende el Proyecto Eco-Des (Ecología y Desarrollo), emprendido junto a la Municipalidad de General Pueyrredón, el Rotary Club Aeropuerto y la empresa Nueva Tecnología Argentina, el cual apuesta a la concreción de Complejo de Recuperación y Procesamiento de Residuos Sólidos Urbanos, que tratará el total de residuos que produce el Partido de General Pueyrredón, tanto en invierno como en verano.

6.3. Unión de Cartoneros Platense

En Noviembre de 2005 se presentó ante el Concejo Deliberante de La Plata la Unión de Cartoneros Platense, con el objetivo de solicitar ser admitidos como trabajadores formales y obtener ayuda para garantizar condiciones de seguridad. Es la primera organización de dicha ciudad que intenta nuclear a las miles de personas que a diario transitan todos los rincones del distrito.

6.4. Movimiento Nacional de Trabajadores Cartoneros y Recicladores (MOCAR).

El MOCAR constituye un movimiento que reúne a cartoneros y recicladores de todo el país y mayormente de la provincia de Buenos Aires. Orienta sus objetivos a la organización de un movimiento nacional capaz de lograr la autogestión, así como la reivindicación y el reconocimiento por parte de poderes públicos y privados, a través de la participación activa de Cooperativas, Mutuales, ONG's y Pymes.

6.5. Programa de Recuperadores Urbanos

En la ciudad de Buenos Aires, desde el 2001 los recicladores informales comienzan a participar en reuniones con el gobierno de la ciudad para lograr la inclusión de la actividad como "Servicio Público"

7. ALGUNOS EJES PARA LA REFLEXIÓN

De manera similar a la década del '70, en la cual la escasez de tierras para sitios de disposición final aquejaba principalmente a la Capital Federal, el modelo representado por la CEAMSE, encuentra hoy colmados sus sitios en el AMBA y con escasas posibilidades de crear nuevos centros de tratamientos habida cuenta de la gran resistencia que éstos generan⁴.

⁴ En este sentido no es extraño que los periódicos expresen la problemática con titulares tales como "el Área Metropolitana necesita nuevos lugares para depositar los desechos de 13 millones de habitantes. Presionan a municipios para que acepten rellenos de basura" y continúa el subtítulo, "La CEAMSE se reunirá con 30 intendentes del interior de la Provincia, a los que les ofrecerá cerca de \$ 2 millones al año para recibir residuos de Capital y GBA. Si nadie acepta, amenaza obligarlos por ley". CLARIN, 3/02/07

Puede decirse que se trata de la continuidad del mismo modelo de características centralizadas, donde, en este caso el Ejecutivo Provincial, se reserva las principales decisiones⁵. Más allá de las declaraciones del carácter integral del tratamiento, el eje está puesto en los centros de disposición final de residuos, representando una ampliación de la escala territorial de la CEAMSE a través de los denominados Polos Ambientales Provinciales e incluso, asumiendo sus perjuicios, se mencionan compensaciones para las localidades en las cuales éstos se localicen.

No se hace referencia a la promoción de estrategias orientadas a la reducción en la cantidad de residuos, desde la propia etapa del proceso de producción que hoy privilegia la generación de grandes volúmenes de residuos. Algún tipo de incentivo a la compra de productos con menos envoltorios, o la utilización de productos no desechables, podrían ser algunas de las medidas. Las propias líneas de investigación que se promueven no contemplan ese aspecto, como así tampoco la información que conformará la base de datos que llevará adelante la Provincia. En este sentido es importante reparar en los argumentos esgrimidos por la propia Secretaría de Política Ambiental en aras de contribuir a interpretar la Ley, la misma sostiene que el tratamiento de los Residuos Sólidos Urbanos debe comenzar “en el causante, es decir, la persona que saca todos los días la basura”, disipando de responsabilidad a quienes toman las decisiones en el proceso productivo.

Respecto a la participación, si bien se hace referencia en varios artículos de la Ley, ésta no tiene lugar en los aspectos centrales, no contemplándose mecanismos de participación ciudadana.

Como positivo puede señalarse que la normativa contempla al residuo como “recurso” y su consiguiente separación en origen, aunque su valorización esté vinculada sólo a los segmentos rentables, y no a una visión global desde el ahorro que significa a la Naturaleza, en el doble sentido de reducir la tasa de extracción de recursos o materias primas vírgenes y disminuir la disposición de residuos. Desde esta perspectiva, aunque globalmente, los residuos son posibles objetos útiles, sólo algunos componentes, desde la óptica mercantil, realizadas las transformaciones técnicas necesarias y exigidas por el mercado, logran producir resultados lucrativos. Desde la óptica mercantil, por ejemplo, no siempre es lucrativo reciclar, pero si se contempla desde una visión del Desarrollo Sustentable, se requiere corregir de alguna manera los cálculos de rentabilidad, incorporando, entre otras cuestiones, aquellos aspectos que hacen a la oferta ecosistémica, reducción de contaminantes, generación de empleo, etc.

Respecto a la incorporación de trabajadores informales, el nuevo marco legal, como expresáramos anteriormente no hace referencia explícita a su incorporación en etapas más

⁵ Según expresara la titular de la SPA “En el Área Metropolitana se debe mejorar la concertación interjurisdiccional con mayor responsabilidad de los municipios participantes, donde se pueda diseñar una política centralizada con una sólida ejecución descentralizada”

rentable del circuito económico. Al interior del sector de trabajadores informales y teniendo en cuenta los diferentes circuitos económicos que intervienen en los procesos de recuperación de residuos, contemplando las denominadas tres R (recuperar, reciclar y reutilizar), se requiere distinguir los tipos de actores que participan según los ingresos que obtienen de acuerdo a la forma en la cual insertan su trabajo en el mercado laboral, formal e informal. En principio pueden señalarse dos grupos, un primer escalón constituido por aquellos trabajadores vinculados a los procesos de recolección, selección y clasificación, con acopio menor o sin acopio y posterior venta informal a los denominados “chatarreros” o acopiadores mayores. Estos últimos, con un margen de ingresos superior, conforman el segundo grupo, que son contactados por las empresas, ya del sector formal, para reingresar los residuos como materias primas al proceso productivo.

Esta diferenciación es fundamental que se distinga al momento de integrar los trabajadores informales desde la propia normativa para contribuir a elevar auténticamente la calidad de vida de aquellos que conforman el primer escalón, reduciendo la pirámide acumulativa que otorga los mayores beneficios económicos a las empresas chatarreras y del sector formal de la economía.

BIBLIOGRAFÍA, DOCUMENTOS Y FUENTES CONSULTADAS

Bibliografía y documentos

- CASSANO, DANIEL. (1998) *Residuos Sólidos urbanos*. Universidad Nacional de General Sarmiento. San Miguel
- CEAMSE página oficial www.ceamse.gov.ar
- CEPAL. (2004) *Microcrédito y gestión de servicios ambientales urbanos: casos de gestión de residuos sólidos en Argentina*. Santiago, Chile.
- FACULTAD DE INGENIERÍA de la UBA (2007) Estudio en Convenio con CEAMSE. FERNÁNDEZ EQUIZA, ANA MARÍA. (2004). *Residuos: el negocio de barrer bajo la alfombra*. En Revista Realidad Económica N° 207, Buenos Aires.
- FONTAN, Carlos (2001). *Ingreso de residuos a CEAMSE: Estudio de caracterización de residuos*. CEAMSE, Buenos Aires
- GOBIERNO DE CHILE CONAMA (2002) *Región Metropolitana. Residuos Sólidos Domiciliarios*. Santiago de Chile.
- JÁUREGUI, V. Y MARTÍNEZ DELLAPIANA, L. (2003) *Residuos Sólidos Industriales. Control y Manejo de Residuos Sólidos*. Universidad de la Fraternidad de Agrupaciones Santo Tomás de Aquino (FASTA). Mar del Plata, Argentina.
- LANDERRECHE, L. (2005). *¿Riqueza oculta o veneno mortal? El Ceamse, engendro de dos cabezas que ninguna cabeza controla*. RAYs, Red de Ambiente y Sociedad, Buenos Aires. (www.barriodeflores.com.ar)
- PESCUMA A. et al (2002) *Calidad y gestión de los residuos sólidos Ciudad de Buenos Aires XXVIII Congreso Interamericano de Ingeniería Sanitaria y Ambiental* Cancún, México.
- REYNALS, C. (2002). *De cartoneros a recuperadores urbanos*. Encuentro Abierto sobre Cartoneros y Gestión de Residuos Domiciliarios. Jornadas Pensar el Presente. Buenos Aires. Centro Cultural Rojas.
- RIVIÈRE, ISABEL MARÍA CELEMÍN, JUAN PABLO (2006) *los recuperadores del predio de disposición final de residuos sólidos en la ciudad de Mar del Plata*. Encuentro Humboldt. Merlo, San Luis
- SABATE, ALBERTO. (1999) *El circuito de los residuos sólidos urbanos*. Universidad Nacional de General Sarmiento. San Miguel.
- SANTORO, M. (2001) *La responsabilidad de la Ciudad de Buenos Aires con respecto al CEAMSE*. Defensoría del Pueblo. Buenos Aires.

SCHAMBER, P. y SUAREZ, F. (2002): *El cirujeo y la gestión de los residuos. Un acercamiento exploratorio sobre el circuito informal del reciclaje en el conurbano bonaerense*. En Revista Realidad Económica, Buenos Aires.

Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires. Informe de relevamiento 2005.

SEJENOVICH, H. y PANARIO, D. (1998) *Hacia otro desarrollo. Una perspectiva ambiental*. Editorial Nordam Comunidad. Montevideo, 2º edición

Fuentes Normativas

Decreto - Ley 9.111/78 Regulación de la Disposición Final de la Basura en los Partidos del Área Metropolitana

Ley Provincial 11.723/95 Protección, Conservación, Mejoramiento y Restauración de los Recursos Naturales y del Ambiente en General

Ley Nacional 25.675/02 Ley General del Ambiente

Ley Nacional 25.916/04 Gestión de Residuos Domiciliarios.

Ley Provincial 13.592/06 Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos

Otras Fuentes

Boletín Estadístico de la Dirección Provincial de Estadísticas. Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires

Entrevistas al Presidente Cooperativa Nuevo Rumbo y recolectores informales

Entrevistas Municipalidad de Ensenada

Diario El Día, La Plata

Diario Clarín, Buenos Aires

Diario Página 12, Buenos Aires